



Reforma de la Administración Municipal

POR

SABINO ALVAREZ GENDIN

CATEDRATICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

III

LA ORGANIZACION MUNICIPAL EN LOS ESTADOS AUTORITARIOS

En el sistema estatal, los órganos municipales no gozan de autarquía; son más bien órganos de Estados, y de Estados fuertes, de suerte que propenden al unitarismo y a la uniformidad.

Italia, Alemania: he ahí los prototipos de la estatificación de los órganos locales—Portugal es una excepción, como veremos—, no como núcleos primordiales del Estado, sino como órganos periféricos de éste, si bien con un mayor margen de autonomía en Alemania que en Italia, o mejor diremos, con un mayor margen de

descentralización administrativa funcional, no en cuanto a la designación de sus componentes.

a) ITALIA

El órgano corporativo municipal en Italia es meramente consultivo, y en la Consulta, sus miembros son designados por los Prefectos de las Provincias, a propuesta en terna de las Asociaciones sindicales legalmente reconocidas (1).

El Podestà—que designan los Prefectos—es el órgano local que centraliza las funciones normativas, administrativas y ejecutivas de los Municipios italianos, atribuidas, por la ley reformada de fecha de 4 de febrero de 1915 (2), al antiguo Consejo comunal—Junta municipal—y al Alcalde—(*Sindaco*) (3)—, reservándose a la Consulta facultades estrictamente asesoras e informativas.

Las instituciones locales centralizadas responden a una necesidad del momento histórico que las Naciones atraviesan de adjudicar el poder local a una sola persona, que esté por encima de las pasiones de las países, y vigile por la observancia de las leyes (4).

Así el Podestà es el órgano que retiene todas las facultades normativas y administrativas, autoridad local a quien compete la iniciativa y la dirección de los intereses exclusivos de la localidad (5), concurriendo, sin embargo, en algunas gestiones administrativas con el Secretario del Municipio.

(1) Enrico Gatta, «Il nuovo testo unico delle legge comunale e provinciale», mayo, 1934, pág. 304. Con anterioridad a la reforma del R. D. de 3 de marzo 1934, núm. 38, en las poblaciones de más de 100.000 habitantes los Consejeros eran designados por el Ministerio del Interior. Cfr. texto citado, y Ausonio de Barbieri, «Diritto generale degli enti locale», 1930, pág. 96.

(2) La reforma se hizo por R. D. de 30 de diciembre de 1923, núm. 2839.

(3) Ausonio de Barbieri, Ob. cit., pág. 94.

(4) Fascio, «El Podestà e le sue attribuzioni», págs. 11 y siguientes.

(5) Fascio, «Il Podestà e le sue attribuzioni», cap. I, págs. 30 y siguientes, «La Funcione de podestà»; Cfr. Tambaro, «Diritto amministrativo», 1930, página 166; Michele la Torre, «Nozioni di Diritto amministrativo», 1933, pág. 128.

A la Consulta le compete única y simplemente la de asesorar al Podestá y al Secretario municipal. Ni por la ley que estableció la Consulta en poblaciones de menos de 5.000 habitantes, de 4 de febrero de 1926 (art. 5.º), ni por el R. D. que la hizo extensiva a todos los demás, de 3 de septiembre de 1926 (arts. 2.º y 9.º), se preceptuaba—era tan sólo facultativa—para poblaciones de menos de 20.000 habitantes la audiencia de la Consulta, salvo para la confección del presupuesto que hubiera de regir anualmente en el Municipio, la aprobación de créditos que comprometieren presupuestos durante más de cinco años, la contratación de empréstitos, la imposición de tributos, la enajenación, la municipalización directa de los servicios públicos. En las poblaciones de 20.000 a 100.000 habitantes, o de menos de 20.000, capitales de provincias, la audiencia de la Consulta era obligatoria para mayor número de casos (1). Se concedió menos intervención asesora en los de más de 100.000 habitantes.

La competencia asesora de la Consulta se uniforma más tarde para todos los Municipios, manteniéndose la que asume dicho órgano en poblaciones de más de 20.000 habitantes y menos de 100.000 para la generalidad de ellos, y aumentándose en otros muchos casos: adquisición de acciones industriales y bienes inmuebles, litigios, transacciones, arriendo de inmuebles por más de diez años, aprobación de planes de extensión de vías y proyectos de apertura y de construcción de las mismas; reglamentación del uso de los bienes comunales, de higiene, policía local y lo concerniente a las instituciones que pertenecen al Común, y ordenamiento jurídico del funcionario (2).

(1) Ausonio de Barbieri Ob. cit., págs. 97 y 99, Echmann, «El Estado fascista en Italia», trad. española, págs. 88 y 89; Cons. Giovanni de Gennaro. «Carattere organico rappresentativo delle consulte municipale», Rivista di Diritto pubblico, 1232, págs. 101 a 114; Michele la Torre, Ob. cit., pág. 129.

(2) Enrico Gatta, «El nuevo texto...», cit. págs. 305 y 306. La Consulta se constituye con un número de miembros no inferior a diez y no superior a 24 en poblaciones inferiores a 100.000 habitantes; no inferior a 24 y no superior a 40 en otros casos. (Tambaro, Ob. cit.; pág. 168.)

El Estado italiano, al aumentar las funciones de la Consulta, se conduce por los cauces de una asunción consultiva en la gestión municipal; inicia el camino de rectificación de la hipertrofia estatal, para volver, a buen seguro, a implantar la autonomía en los Municipios y a restaurar las funciones administrativas de un órgano colegiado de representación corporativa, no muy numeroso, pero suficiente para permitir una división del trabajo con el órgano unipersonal y principal del Municipio: el Podestá.

b) ALEMANIA

Existía en los Municipios de muchos países alemanes, al lado de una amplia Asamblea deliberativa o Gran Consejo municipal y del Burgomaestre, un órgano administrativo colegial (*el Magistrat*), Gestor de la Administración local y órgano ejecutivo, elegido por la Asamblea municipal, integrado por el Burgomaestre (*Bürgermeister*, Alcalde de la ciudad), y en ciertos casos un segundo Burgomaestre, profesional y director técnico de los servicios administrativos, y de un número de consejeros municipales retribuidos, que variaba en las diversas legislaciones de los Países, y atendiendo en cada País al número de habitantes de los Municipios, como variaba en los distintos países las funciones colegiadas, hasta el punto de establecer la distinción entre funciones del *Magistrat*, como Cuerpo, de la de algunos de sus miembros, como órganos profesionales o directores técnicos de los servicios públicos que poseían en algunas ciudades, por ejemplo, en la de Baviera, sin mengua de las atribuciones jerárquicas del *Magistrat* y de la Asamblea municipal (1), órgano éste cuyo poder tenía su origen en el Cuerpo electoral del Concejo que regía.

(1) Delbez. «Le régime municipal Allemand» *Revue de Droit public*, 1930, página 5 y siguientes); Waller Jellinek, «*Verwaltungsrecht*», 1929, págs. 66 y siguientes.

Cfr. Piloty Schneider, «*Grundriss der Verwaltungsrecht in Bayern und den deutschen Reiche*», 1927, págs. 71 y siguientes.

La administración de las ciudades de Prusia se presentaba, antes del advenimiento del nacional-socialismo, bajo la forma de *Magisrat* o de Burgomaestre—elegidos por la Asamblea de representantes municipales (*Stadverordnetenversammlung*)—, asumiendo entonces aquél las funciones administrativas, no las meramente ejecutivas y presidenciales, encomendadas, en todo caso, el Burgomaestre, vértice de la pirámide administrativa (1). Regía el *Magisrat* (2), constituido con la contextura expresada anteriormente, en la Prusia alta, en Hannover y en algunas otras provincias. El régimen de Burgomaestre, o de administración unipersonal, en la provincia del Rhin, auxiliado por los adjuntos (*Beigeordneten*) (3). En este régimen el Burgomaestre era remunerado.

(1) A. Hensel «Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland», 1928, págs. 79 y siguientes.

(2) Sintetiza Posada en «El Gobierno de la ciudad moderna», 1927, página 218, la estructura y el funcionamiento regulares del *Magisrat* del período correspondiente a la vigencia de la Constitución weimeriana, con las siguientes palabras: «El *Magisrat*, verdadero Comité ejecutivo, es un Cuerpo compuesto del Burgomaestre y de varios miembros-*Stadträte* o *Schoffen*. En la constitución de este organismo se señalaba la característica del gobierno de la ciudad, como régimen técnico; lo componían dos clases de miembros, unos retribuidos, y eran verdaderos funcionarios designados en atención a su competencia y otros gratuitos. El número total de miembros variaba, fijándose en cada caso por Decreto local, al menos un tercio de los miembros debe ser de los no retribuidos. Los retribuidos se designaban por doce años, salvo en algunas ciudades, que lo eran de por vida; los miembros no retribuidos eran elegidos por tres años, renovándose por mitad cada tres. La designación de los retribuidos había de hacerse por la autoridad superior; no necesitaban que fueran residentes; con frecuencia se reclutaban en otras ciudades. Lo que se deseaba es que el funcionario fuese competente para dirigir un servicio: la hacienda, la enseñanza, las obras públicas, etc., y debían demostrar su preparación profesional. «La ciudad prusiana — escribe Munro — selecciona su alto personal substancialmente según el procedimiento de una bien organizada empresa de negocios», sin consideración de partidos.

(3) Hatschek, «Lehrbuch des deutschen und Preussischen Verwaltungsrecht», 1927, págs. 335 y siguientes.

W. Jellinek clasificaba en tres categorías el régimen municipal de Alemania: la 1.^a comprendía un solo órgano, colegial; la 2.^a dos órganos, los dos colegiales, o uno colegial y el otro individual (Burgomaestre); la 3.^a tres órganos, dos cole-

La Administración actual alemana se sustenta en el principio del Führer (*Führergrundsatz, Führerprinzip*).

El principio del Príncipe implica esta triple significación: 1), la unidad de Poder en la Administración; 2), compenetración del Führer con la Comunidad que representa; 3), unidad en la persona que ordena, pues no es una pluralidad de personas ni una voluntad colegiada, sino que el Poder está representado por una sola persona (1).

Esta idea del principio del Führer inspira toda la organización política y administrativa de Alemania. Reza, por lo tanto, para la Administración municipal, igual que para las Administraciones superiores: un mando único representado por una sola persona, compenetrada con el pueblo, que sustancialmente encarna el Partido.

Este órgano soberano dentro de las funciones municipales es el Burgomaestre, de quien dependen todos los funcionarios y servidores municipales (2).

Además de este principio de unidad, que lleva anejo el de responsabilidad, estos otros rigen la Administración municipal alemana; a), competencia autonómica hasta el punto de poder dictar su Estatuto general, dentro de los términos de la ley (de 30 de enero de 1945) y con la aprobación de las autoridades de control; b), las nuevas obligaciones o tareas estatales sólo pueden ser transferidas por la ley; c), los reglamentos u ordenanzas municipi-

giados, la Asamblea municipal (*Stadverordnetenversammlung*), el Consejo administrativo (*Magistrat*) y el Burgomaestre (*Bürgergermeister*); «*Verwaltungsrecht*», páginas 70 y 72; Cfr. Bornhak, «*Grundriss des Verwaltungscht*», 1921, Páginas 62 y 63; véase Bausen, artículo «*Gemeinde*» (*Staatslexikon*), II, pág. 430.

Heinén, «*Gemeinde in Preussen*» (*Staatslexikon*, II, pág. 434).

(1) Mainz «*Verwaltung*», págs. 41 y siguientes. V. Mesa Segura. «La unificación del régimen político y administrativo alemán», «*Revista de Estudio de la Vida local*», 1942, número 2, págs. 47 y 50.

(2) Surén-Loschelder, «*Deutsche Gemeindeordnung*», 1935, pág. 43.

pales para ejecutar las leyes requieren la aprobación del Ministerio del Interior; d), los titulares de los órganos municipales deben gozar de la confianza del Partido. No precisa que pertenezcan a él, pues se han de seleccionar personas técnicas; pero sí que no sean hostiles a la política nacional-socialista, ya que el Partido, si no es un elemento superestatal, lo parece en cuanto que su savia debe vitalizar los órganos estatales y locales.

En el régimen imperante, o sea el de la ley de 30 de enero de 1935, que tiene su precedente en la ley municipal prusiana de 15 de diciembre de 1933, al acrecentarse jurídicamente el Poder central frente a los Países, era lógico que ocurriera el mismo fenómeno frente a los Municipios, y así, el órgano individual, personal, es el Burgomaestre (Alcalde)—el Superburgomaestre (*Oberbürgermeister*) para las grandes ciudades—, en el que se van a concentrar las facultades que compartía antes con el *Maqisrat* y el Consejo municipal, bajo su exclusiva responsabilidad. Es designado y separado, tratándose de las ciudades de círculo urbano de más de 100.000 habitantes, por el Ministro del Interior; los que pertenecen a los demás círculos urbanos, por el Comisario del Reich; los Presidentes o Alcaldes de las ciudades de círculos rurales, por la autoridad gubernativa provincial y los de los demás Municipios, por la autoridad gubernativa inferior, a propuesta de los Delegados del Partido, lo que se tramita por autoridades administrativas intermedias (§, 32 a 41).

Otros órganos municipales, los Adjuntos, se erigen para sustituir y auxiliar a los Alcaldes, sin merma de las funciones de éstos, por delegación; por tanto, designados también por autoridades gubernativas, también a propuesta del Delegado del Partido, oído el Burgomaestre o Alcalde; y los Consejeros, para asesorarle e informarle a su instancia u obligatoriamente, pero sin poder decidir, con facultades ejecutorias, como el antiguo Consejo municipal, designados por los Alcaldes a propuesta del Delegado del Partido, Obsérvese la semejanza funcional que guarda este órgano con la

Consulta italiana. El número de Consejeros varía, según la categoría del Municipio, de 12 a 36.

Los Delegados del Partido no forman parte del Consejo municipal, pero pueden coparticipar de las funciones asesoras de los Burgomaestres.

Las atribuciones de los Alcaldes son totales en materia edilicia, o que pertenecía anteriormente a los órganos colectivos edilicios, extendiendo su competencia a las funciones delegadas del Poder central (1).

Repetimos que no se precisa pertenecer al Partido nacional-socialista para pertenecer a la Administración municipal; pero se requiere en todo caso gozar de su confianza. Es aquí donde mejor se deja de manifiesto, no que los órganos del Partido lo sean de la Administración local, ni que los órganos del Partido sean órganos de jerarquía de la Administración local; pero sí que el Partido, como tal, tenga una supremacía o jerarquía local, que a veces hace pensar que es un instrumento de vida superestatal, o que los titulares de los órganos del Estado, y sobre todo de la Administración local, deben supeditar los intereses locales a los de la concepción ideológica del Partido nacional-socialista.

c) PORTUGAL (2)

Las materias sobre organización y funcionamiento municipal en Portugal son objeto de regulación jurídica en el Código adminis-

(1) Forthoff «Öffentlich Recht», 1935, págs. 162 y siguientes; Krüger, «Verfassung und Verwaltung um Grosse deutsche Reich», 1939, pág. 218; Surén-Loschelder, Ob. cit., págs. 61 y siguientes.—V. Royo F.-Cavada. «El nuevo Derecho municipal prusiano», *Revista de Derecho público*, abril, 1934, págs. 3 y siguientes, y «El Partido nacional-socialista alemán obrero y de Administración municipal», *Informaciones jurídicas del Ministerio de Justicia*, febrero-marzo 1942, página 2; Albi, «Principios de organización municipal del Nuevo Estado», *Revista de Gobierno y de Administración local*, junio 1941, número 14, págs. 6, 7 y siguientes.

(2) V. Dr. Lopes Días, «Código administrativo», Lisboa, 1941.

trativo. En este país la codificación administrativa tiene solera; pues data el primer Cuerpo legal de la Administración de 1836.

En la actualidad, se promulgó el de 1936 por decreto de 21 de diciembre, que inserta las leyes números 1.945 y 1.946, aprobadas por la Asamblea nacional, modificando la ley número 1.940, de 3 de abril del mismo año, que ajusta el proyecto del profesor Caetano, de la Universidad de Lisboa, con las observaciones hechas por la Cámara corporativa.

El Código se ha promulgado con un carácter provisional y a título de prueba, a cuyo efecto se designó una Comisión para que examinara la experiencia y efectividad de los textos legales y viera cuáles debieran ser objeto de modificación, supresión o agregación.

Resultado del estudio fué la reforma del Código, aprobándose el 31 de diciembre de 1941 el texto definitivo del Código administrativo.

La revisión a que se procedió no alteró substancialmente las líneas generales del texto primitivo, aun siendo importantes las modificaciones introducidas y notable el acrecentamiento de las disposiciones, visto que los artículos pasaron de 712 a 861.

Fué mantenida la división administrativa en feligresías, concejos y provincias, corrigiéndose ligeramente la clasificación de los Municipios y, se revisó la materia relativa a la composición y atribuciones de los concejos municipales, que comprenden los de Lisboa y Oporto, Municipios urbanos—de primera, segunda y tercera clase—y Municipios rurales (artículo primero).

El Código portugués define el concejo como un agregado de personas residentes en circunscripciones municipales con intereses comunes y regidas por órganos comunes.

Realmente, entra lo definido en la definición, pues cabe preguntar qué es circunscripción municipal, y se dirá: el término donde el concejo ejerce jurisdicción.

Aunque adolezca del defecto apuntado, obsérvese que adquiere un carácter natural el concejo. Será, pues, la asociación de per-

sonas comprendidas en un determinado círculo jurisdiccional, con cierta afinidad de intereses.

El Municipio concentra todas las funciones de carácter local, aun aquéllas que tienen relación con servidores del Estado, pues se procura sea un órgano totalitario funcional, si bien al lado de los órganos de Administración: Consejo municipal, Cámara municipal y Presidente de la Cámara municipal, para el asesoramiento técnico funcionan los siguientes órganos municipales consultivos; la Comisión municipal de Higiene, la Comisión municipal de Arte y Arqueología, la Comisión veterinaria concejil, la Comisión municipal de Turismo, los gremios y sindicatos nacionales y cualesquiera otros organismos por la Cámara municipal. (art. 94)

Debo advertir que los Concejos en Lisboa y Oporto no tienen Consejo municipal, sin duda para darles una mayor eficacia administrativa, ya que los presidentes, como si dijéramos, los Alcaldes, tienen funciones de gerencia, o sea, casi todas las atribuciones de las Cámaras municipales, es decir, aquéllas que tienen un carácter estrictamente administrativo, o las administrativas de menor envergadura.

Los Consejos municipales de los Municipios portugueses, con excepción de Lisboa y Oporto, según ya hemos expuesto, se componen del Presidente de la Cámara (o Alcalde), de los representantes de las feligresías del Consejo, hasta cuatro como máximo, y de representaciones de organizaciones benéficas sindicales, Casas del Pueblo o de cualquier otro organismo corporativo de carácter patronal o productor.

A estas representaciones netamente corporativas, de índole política o social, se sumaron dos mayores contribuyentes por territorial, rústica en los Consejos rurales, o urbana o rústica, en los urbanos que residieran precisamente en el Concejo.

Las funciones de los Concejos son estrictamente electivas (de los vocales de las Cámaras municipales, llamadas veedores), de control, de dirección general de la política municipal, y financiera

(aprobación de presupuestos ordinarios y extraordinarios, recargos a las contribuciones del Estado, etc.)

La Cámara se integra por el Presidente, y por un número de vocales que llama la ley *veedores* (concejales), de dos a seis, según la categoría de la población, estableciendo tres categorías.

En las Cámaras municipales de Lisboa y Oporto el número de vocales municipales llega a doce, elegidos por las Juntas de feligreses y organismos corporativos del Concejo (arts. 84 y sigs.)

Los presidentes municipales se eligen todos por el Gobierno (artículos 37 y 8 del Código).

La gestión administrativa de los Municipios portugueses, con la excepción de Lisboa y Oporto, donde, como compete al Presidente, corresponde a las Cámaras municipales, reservándose el Presidente la preparación de asuntos, la ejecución de los acuerdos de las Cámaras, la inspección de los servicios municipales, la representación de las Cámaras en general, y sobre todo en juicio, y algunas iniciales decisiones administrativas en materia de licencias de Policía, con apelación, entonces, a las Cámaras municipales.

d) FRANCIA

Venía rigiendo para los Municipios en Francia, al estallar la última guerra mundial, la ley de 5 de abril de 1884 (1), de carácter centralizador desde un punto de vista funcional, democrático desde el punto de vista orgánico.

Los principales órganos eran, con excepción del régimen especial para París y Marsella, los Alcaldes («maires»), uno o varios Adjuntos, según la población—colaboradores del Alcalde—, y los Consejos municipales.

La ley de 16 de noviembre de 1940 introdujo algunas modificaciones en la de 1884 respecto del modelo de organización de los

(1) Véase su proceso de formación en Morgand, «Le loi municipale». Sobre la nueva ley; Nicolás, «La reforma municipal en Francia», *Revista de Gobierno y Administración local*, mayo 1941, núm. 13, págs. 13 y siguientes.

Municipios, singularmente en los grandes, pues para los mayores de dos mil habitantes todos los consejeros municipales van a ser nombrados gubernativamente.

Los órganos municipales continúan siendo los mismos (Alcalde, Adjuntos, Consejo municipal).

La centralización se acentúa, pues, en esta ley, ya que a la centralización funcional de la ley de 1884 se agrega la orgánica.

Por de pronto, los Alcaldes y Adjuntos, en poblaciones de dos mil a diez mil habitantes, serán designados por el Prefecto, y en las de más de diez mil habitantes, por el Ministro del Interior, siendo condición esencial para ser Alcalde no sólo poseer la nacionalidad francesa y tener veinticinco años, sino no pertenecer a la raza judía, no siendo indispensable ser vecino del Concejo que se va a regir.

Se reduce el número de consejeros municipales con respecto al asignado en la ley de 1884 (1), sin duda para privar de matiz parlamentario a los Concejos o Ayuntamientos.

Sigue la ley un criterio, para la designación, semejante al que nosotros propugnamos para la de concejales gubernativos en España.

Considerábamos que un sector de la colaboración debe gozar de la confianza del Alcalde, para que este pueda delegar determinadas funciones en los concejales de fiducia; así, pues, habrán de ser designados a su propuesta.

En la ley francesa, para los Municipios de más de cincuenta mil habitantes, designa los consejeros municipales el Ministro del Interior, a propuesta del Prefecto, en lista doble de candidatos de las plazas, previo informe del Alcalde; en los Ayuntamientos de 2.001 a 50.000 habitantes se designarán por el Prefecto, a propuesta del Alcalde, que presentará una lista de doble número de candidatos que plazas a cubrir.

(1) Albi: «Principios de organización municipal en el nuevo Estado». *Revista de Gobierno y Administración local*, mayo 1941, pág. 10.

Además, acepta la ley francesa el criterio de representación corporativa o de intereses, que nosotros hemos defendido en nuestra ponencia oficial.

Habrà, pues, representantes de la familia, de las profesiones, de la Beneficencia, e incompatibiliza, en cambio, para ser consejeros a los miembros de la Asamblea Nacional, queriendo obviar el caciqueo político de los parlamentarios a lo Herriot, que reunía el cargo de Alcalde (de Lyon) y de representante de la Cámara de Diputados.

La cesación de funciones de los Alcaldes, adjuntos y consejeros antes del término señalado en la ley no se hace por las autoridades o electores que los designaron, así como la disolución de los Consejos, sino por decreto ministerial y por motivos de orden público. Parece, pues, admisible, contra un decreto no motivado o sin alegar dicho motivo, un recurso de exceso de poder por desviación ante el Consejo de Estado.

Los prefectos tienen facultades, en semejantes casos, para suplir o sustituir a los Alcaldes, en tanto los órganos competentes no provean definitivamente.

Coincidente con nuestro punto de vista sobre constitución orgánica, no podemos hacer crítica negativa de la nueva ley francesa; lo que sí podemos decir es que una vez que se centralizan orgánicamente los Municipios y los hilos de la responsabilidad recaen sobre el Poder político del país, podría ya descentralizarse el régimen funcional, que hace hoy de la Administración local francesa una Administración burocratizada y lenta y más sometida a la política puesto que depende además la designación de los municipios del Poder central. Muchos de estos defectos los padecíamos nosotros hasta la vigencia del Estatuto municipal.

IV

NUESTRA OPINION SOBRE LA REFORMA MUNICIPAL

1.—PRINCIPIOS QUE LA DEBEN INSPIRAR

Por Orden del 4 de noviembre de 1938, el Ministerio del Interior, que regía el Sr. Serrano Suñer encargó a una comisión de redactar el proyecto de Gobierno y Administración local de la que formo parte, habiéndoseme incluido en las dos ponencias constituidas para formular anteproyectos, una de organización y funcionamiento y régimen jurídico de la Administración local, y otra de las Haciendas provinciales y municipales.

Tuve el honor de trabajar en ambas ponencias y en enero de 1939, presenté las subponencias a las respectivas ponencias mentadas.

Solamente trataré en el presente trabajo de las subponencias sobre organización y funcionamiento municipal. Respecto de la parte provincial he tratado ya en otro trabajo intitulado «Reforma de la Administración provincial».

Fijándome, pues, en los defectos de la realidad presente formulamos los siguientes principios: a) Municipios de población densa o que cuente al menos de medios económicos para subsistir; b) Designación vertical de los mandos ejecutivos municipales, si bien contrapesados con representación corporativa para controlar la Administración municipal; c) fortalecimiento del mando edilicio en los Alcaldes, dividiendo el trabajo por medio de las delegaciones; d) como consecuencia obligada de la mayor actividad de los Alcaldes, remuneración de los mismos; e) formación del funcionario en escuelas establecidas exprofeso; y f) coparticipación en la designación y sanciones de los de elevada categoría, la Administración central y la local.

2.—PERSONALIDAD DEL MUNICIPIO

Respecto a la personalidad de los Municipios, no es posible reconocerle a los que en la actualidad lo posean, si no tiene un núcleo de población de más de 2.000 habitantes a menos que

tuvieran ingresos por más de 50.000 pesetas, pues solo el Secretario con arreglo a la Orden de 24 de febrero de 1941 percibiría 3.000 pesetas en los pueblos de menos de 500 habitantes, 3.500, en los de 501 a 1.000; 4.000 en los 1.001 a 2.000 habitantes, y ni aun con ese presupuesto de 50.000 pesetas si no llega a 1.000 habitantes debe subsistir el Municipio, pues de lo contrario gravaría los presupuestos a razón de 30 ó más pesetas por habitante, a no ser por un alejamiento exorbitante del núcleo de población que pudiera estimarse sede del Concejo refundido.

¿Cómo puede creerse que pueden subsistir en Asturias Ayuntamientos como San Martín de Oscos, Illano, Illas, Pesoz, Yermes y Tameza que en 1932 y 1933, tuvieron los siguientes ingresos líquidos:

	1932	1933
Illano	15.669,40	18.144,40
Illas	20.463,76	26.500,00
Pesoz	9.112,57	14.880,00
San Martín de Oscos.....	13.027,22	20.800,00
Yermes y Tameza.....	5.631,09	7.031,00

No dejo de reconocer que a veces los pueblos aparecen distanciados unos de otros (como sucede en Castilla) o excesivamente diseminados los caseríos y separados del grupo principal (Norte de España) para los servicios administrativos; pero ¿cuántos de esos servicios no pueden ser desempeñados por Juntas parroquiales, sin burocracia ni papeles?

Para organizar una sextaferia y recaudar fondos, a fin de arreglar un camino, un abrevadero o una fuente, basta la reunión de la Junta parroquial, (y si es que no agrada la Asamblea de vecinos o Concejo abierto, aunque esta democracia rural no ha sido nunca tumultuosa y revolucionaria), para que adopten los acuerdos o las medidas conducentes al arreglo de las obras del pueblo, un domingo a la salida de misa, y reunidos en el cabildo, o en la sacris-

tía de la propia parroquia. No niego como Albi, (1) el hecho natural del núcleo que puede determinar el Municipio; pero así como la ley determina al hombre el momento de la capacidad de obrar, así la ley lo determina al núcleo, la capacidad de obrar como Municipio, y entre tanto no adquiera ésta, puede subsistir como entidad jurídica menor.

3.—ORGANOS MUNICIPALES

Para nosotros los órganos municipales deben ser estos: el Alcalde, el Ayuntamiento y el Secretario general de la Corporación.

Los Alcaldes a nuestro juicio serían de nombramiento vertical y tanto más alto el vértice designados cuanto mayor censo de población comprenda su jurisdicción municipal. Según sea ésta, será el designante el Jefe de Estado o el Gobierno, el Ministro de la Gobernación o el Gobernador civil.

No se va a pretender que los Alcaldes de los pequeños Municipios sean designados por las altas jerarquías del Poder central, que ya para los medianos tendrían que asesorarse del Gobernador. Si no se quiere congestionar los centros burocráticos superiores, forzoso es desconcentrar las designaciones de los Alcaldes de los pueblos de poco vecindario.

Como el cargo de Alcalde debe ser desempeñado por persona capacitada, ya que toda actividad municipal girará en derredor de su persona, si bien esta debe escogerse entre personas que sientan cariño al pueblo que va a regir, puede ser seleccionada entre personas no a vecindadas, si por sus condiciones excepcionales en el desempeño de cargos similares o por poseer un título académico

(1) «La crisis del concepto jurídico del municipio como entidad natural» *Revista de Estudios de la Vida local*, 1942, n.º 5, pág. 13 y sigts.. Véase en la misma revista, 1942, n.º 2, Fernández de Velasco. «El concepto de Municipio y consiguiente definición», pág. 46, que acepta la consideración jurídica del Municipio como derivado de la ley.

o por haber ocupado edilicio con anterioridad en el mismo Municipio, sea capaz de llevar a cabo en éste una actuación eficazmente necesaria, y para que sienta relación de afecto con el concejo que va a regir, bastará que sea natural del mismo o haya residido más de dos años en los 20 últimos.

La actuación de un Alcalde debe durar un período capaz de comprender un ciclo renovador de la población. Así, ¿qué menos de tres años para las pequeñas poblaciones, hasta nueve para las ciudades y grandes Municipios, que requieren luengo tiempo para llevar a efecto su urbanización, ensanche o saneamiento?

Máxima responsabilidad civil, criminal y administrativa. Esta podrá consistir en multas o destitución.

La destitución solo podrá ser hecha por la autoridad que tiene competencia para su designación.

Dada la absorción de trabajo, que exigirá de los Alcaldes —sobre todo en las de censo de población elevada,—una dedicación constante en la actualidad municipal, y dada la máxima responsabilidad en ellos concentrada, el cargo de Alcalde debe ser remunerado, con independencia de los gastos de representación y no escatimadamente, en esos Municipios de intensa población.

No es que queramos hacer de las Alcaldías una profesión al estilo alemán, pero no podemos pretender existan Alcaldes excelentes sino se rebuscan entre personas peritas e inteligentes, sustraídas a otros quehaceres y otros negocios de envergadura de los que no pueden prescindir sin graves sacrificios, y por lo tanto sin compensaciones adecuadas. Y no se nos alegue el tradicional carácter gratuito de los Alcaldes, pues los Corregidores, que como hemos visto tenían funciones administrativas, al par que judiciales, eran cargos profesionales.

Démonos cuenta de que el Alcalde va a ser como un Gerente de los negocios de la Administración municipal, y que como un Gerente de Empresa privada hay que remunerarlo bien, para que actúe con acierto, con independencia de criterio, con honradez no exento de sobriedad.

El Ayuntamiento órgano superior de los Municipios, estará formado por los Alcaldes y concejales.

Un tercio de concejales debe de tener carácter gubernativo y designados por la superioridad a propuesta en terna de los Alcaldes.

Parece lógico esta confianza alcaldística, teniendo en cuenta que de ellos saldrán los Tenientes de Alcaldes que sustituyan a los Alcaldes, y en general los delegados de servicios.

Los demás concejales serán, a nuestro criterio, corporativos y elegidos por los Jefes o Delegados de los organismos que figuren en el censo aprobado al efecto por el Ayuntamiento, si bien de la confianza de la política imperante. Los corporativos han de pertenecer necesariamente a F. E. T. de las J. O. N. S.

Tendrán derecho a figurar en el censo corporativo, las Cámaras de la Propiedad, Comercio, Agrícola, Pósitos, Centros culturales y artísticos y organizaciones sindicales radicantes en el Concejo.

Estos concejales corporativos representarían los intereses orgánicos, de índole espiritual, cultural o económica, controladores de la gestión de los Alcaldes y sus delegados, constituyendo con los concejales designativos el órgano deliberante que, como veremos, le competiría trazar las normas o líneas generales de los servicios y de la Administración municipal, y la política financiera del mismo.

No hemos querido desdeñar los principios corporativos de los proyectos de ley municipal de 1903 y 1907, y del Estatuto municipal, si bien coordinando la intervención popular orgánica a los tiempos actuales de unificación y eficacia de mando.

El número de concejales habrá de ser pocos, para evitar los excesos de charlatanismo, a que son tan dadas las Asambleas numerosas.

Serían, por lo tanto, de cuatro a veinticuatro, según la siguiente escala de población:

Municipios hasta	10.000 habitantes.	.....	6	concejales
Id.	de 10.001 a 50.000	.....	3	id. más
Id.	de 50.001 a 100.000	.....	3	id. más
Id.	de 100.001 a 200.000	.....	3	id. más
Id.	de 200.001 a 500.000	.....	3	id. más
Id.	de 500.001 a 800.000	.....	3	id. más
Id.	de 800.001 en adelante	.....	3	id. más

Si algún Municipio alcanzara más de un millón de habitantes podrá pedir autorización al Gobierno para aumentar el número de concejales, a razón de tres por cada 300.000 habitantes más o fracción superior a 200.000.

Este criterio de reducido número de concejales y aun la escala de su aumento es el seguido en el art. 1.º de la ley de 15 de julio de 1940 para Municipios adoptados.

4.—COMPETENCIA DE LOS ORGANOS MUNICIPALES

La competencia de la Alcaldía la determinamos por exclusión.

Fijadas las del Ayuntamiento, todas las demás dentro de la competencia municipal, con más las que delegue el Poder central, en los Municipios no capitales de provincia, son del Alcalde.

Serán o deberán ser de la competencia de los Ayuntamientos las cuestiones siguientes:

1.^a—La propuesta de nombramiento del Secretario General, del Interventor y del Depositario y de sus correcciones graves.

2.^a—La separación de funcionarios de plantilla que no constituyan fuerza armada.

3.^a—La aprobación de exacciones municipales, presupuestos ordinarios y extraordinarios, cuentas y deducción de responsabilidades.

4.^a—La enajenación de bienes y derechos municipales.

5.^a—La confección y modificación de ordenanzas de construcción, reglamentos de servicios, de funcionarios, de régimen interior y sesiones de la Corporación.

6.^a—La modificación del término municipal, la supresión del municipio o la fusión con otro u otros.

7.^a—La decisión de mancomunarse con otros Ayuntamientos.

8.^a—La creación, organización y supresión de instituciones y establecimientos municipales, la aprobación de planes de ensanche y extensión y reforma de la población, saneamiento, urbanización y en general cuantas obras requieran expropiación.

9.^a—La organización del régimen económico funcionario.

10.^a—La municipalización de los servicios.

11.^a—La adopción o modificación del blasón o de los emblemas municipales.

Todas las demás, así como la preparación y ejecución de los acuerdos de la Corporación municipal serán de la Alcaldía. Al Ayuntamiento, le reservamos la potestad reglamentaria, la fijación de la política financiera y escasas facultades administrativas, aquellas que por su importancia requieren una mayor garantía y madurez en la decisión, como la separación de los funcionarios de plantilla.

Sin embargo, para descongestionar la labor administrativa de los Alcaldes, atribuímos al Secretario General como órgano en tercer lugar de categoría de Municipios, además de las concernientes a la Jefatura del personal municipal, y las de fedatario de la Corporación, delegables, y algunas administrativas extrañas al régimen interno como el decretar por delegación del Alcalde, lo que puede atribuirse a sí, las cuestiones de trámite que definimos como tales —y así lo transcribe el art. 6.º de la mencionada ley de 28 de Julio de 1940—, los actos administrativos que no inicien o pongan fin a los expedientes.

Asimismo atribuímos al Secretario General, si bien en estos casos por delegación expresa de los Alcaldes, el otorgar, donde no haya Teniente de Alcalde y si no lo hace en los concejales, las autorizaciones a precario, aunque devenguen arbitrios, en materia de policía urbana y rural, dentro de lo que dispongan las Ordenanzas municipales o los bandos de la Alcaldía; como ventas y músicas

ambulantes; ocupación de vías públicas con sillas, veladores, taxis, cierres provisionales de fincas, disparo de cohetes, celebración de romerías, verbenas y fiestas callejeras, cambios de vecindad y traslado de enseres y muebles, carga y descarga de bultos y mercancías, rótulos y carteles temporales y otras cuestiones de índole semejante.

Ya se comprenderá que al reducir las funciones del Ayuntamiento, correspondiendo acaso las mismas que hoy al Pleno municipal, en la población de más de 20.000 habitantes, y al Alcalde las de la Comisión permanente, órgano intermedio que desaparece, y las propias, no necesitan que se reúnan frecuentemente, sino una vez al mes, cada dos o cada tres, según sean capitales de provincia y de mayor o menor censo de población.

A los Alcaldes, que representan al par que el pueblo, al Poder Central frente a las Corporaciones municipales, deberán atribuírsele además un poder de inspección cerca de los acuerdos municipales, y así podrán y aun deberán suspenderlos, y a reserva de la responsabilidad criminal, o de la confirmación del Gobierno civil si se dan las siguientes circunstancias:

- 1.º—Que sean ilegales.
- 2.º—Que versen sobre asuntos que no sean de su competencia.
- 3.º—Que constituyan delito.
- 4.º—Que supongan oposición o desconfianza al régimen.
- 5.º—Que puedan dar origen a desórdenes públicos. (1).

5.—FUNCIONARIADO MUNICIPAL

Perteneciendo como pertenezco al Cuerpo de Secretarios de la Administración local, no podía menos que ocuparme de este Cuerpo y sus análogos de Interventores y Depositarios, para enaltecer a estos funcionarios en el lugar que merecen intelectual y materialmente.

(1) En este sentido el art. 70 de la ley de 28 de julio de 1940 sobre régimen de Municipios adoptados.

Debo decir que no siento un prejuicio favorable a una dependización absoluta y exclusiva de la Administración central.

Tampoco estimo que dichos funcionarios dependan con la misma exclusividad, sobre todo en el régimen disciplinario, de la Administración local: Diputaciones, Ayuntamientos.

Un régimen mixto ofrece una mayor garantía de selección y de inamovilidad.

Dejar a la decisión del Poder Central el nombramiento, sin contar con la voluntad expresada en forma de propuesta unipersonal —al menos de una terna— entre los funcionarios de la Administración local que reúnan ciertas condiciones de prelación, además de mermar excesivamente la autonomía de las Corporaciones, que no tiene por qué debilitarse en un régimen autocrático, es exponerse a designar personas de condiciones morales poco gratas, lo cual no sucedería si a las Corporaciones locales se les deja seleccionar entre los aspirantes de mejores condiciones intelectuales y de competencia.

El dejar el Poder central designar en definitiva, obvia el inconveniente contrario de dotar al que menos condiciones de competencia reúna, aun siendo de excelentes condiciones morales, si las Corporaciones atienden al favoritismo y a la granjería.

Por otra parte un concurso puramente automático sobre la base de antigüedad no se debe abrir—pues se daría entonces el caso que para Secretario o Interventor del Ayuntamiento de Madrid, se nombraría al más viejo de la categoría correspondiente, que puede ser un funcionario que regenta los intereses administrativos o económicos de un Ayuntamiento de poca envergadura, no acostumbrado al trajín, ni al mando y autoridad que requiere una Corporación como la dicha.

Nos hemos inclinado, pues, por la propuesta unipersonal de las Corporaciones para cubrir la pertinente vacante, dentro de la categoría asignada al Municipio por razón del censo de población, para Secretarios o de ingresos líquidos en el anterior año, para Interventores o Depositarios; pero el acto administrativo no será

ejecutivo sin la aprobación de la autoridad gubernativa superior.

Está más en consonancia con este criterio la ley de Municipios adoptados predicha lo que la Orden de 4 de diciembre de 1940, y demás concordantes convocando la provisión de plazas de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración local, que deja un margen discrecional a la Dirección General de Administración local para la designación.

Para los tres Cuerpos en mi ponencia establecía tres categorías según se tratase de Diputaciones o Ayuntamientos de capitales de provincia, o a tenor de la población para Secretarios, o de presupuesto líquido de ingreso para Interventores y Depositarios.

Se ingresaría en Secretarios en la primera categoría, previa oposición se ingresaría entre los que figurasen en la segunda.

En la segunda categoría, previa aprobación de un examen práctico entre los que figurasen en la tercera categoría y, en la tercera, entre Letrados que aprobaran los estudios especiales de Secretarios en la Escuela de Administración local.

Para Interventores y Depositarios, que formarían un solo Cuerpo, se ingresaría: en la primera categoría, previa oposición entre los que figuraran en la segunda.

En la segunda por examen práctico entre Interventores de tercera.

Y en la tercera, entre profesores Intendentes mercantiles o Licenciados en Derecho que a la vez hubieran terminado sus estudios de Perito mercantil o los de Academia o Escuela de Comercio privada, o que hubieran ejercido de Jefes de contabilidad en oficinas públicas o privadas en un periodo de dos o más años, debiendo en todo caso aprobar los estudios especiales de Administración local. (1)

Las sanciones de estos funcionarios quedarían a propuesta del

(1) Hoy suprimiría la facultad de ingresar a los que hubieran realizados estudios privados o prácticas privadas, pues se prestaría al fraude y al abuso, ya que se certificaría sin escrúpulo por academias o empresas regidas por personal desaprensivo.

Presidente de la Corporación, si se tratase de apercibimiento y de la propia Corporación, mediante *quorum* de 2/3 de votación si de más entidad, y en todo caso a la aprobación del Poder Central.— Gobernador,—si sanciones leves, autoridad que designara si graves, como la de jubilación (nueva categoría de sanción) o la de destitución.

Repito resulta una mayor garantía para el funcionario el requerir la voluntad concorde de dos órganos, que de uno solo, que pueden mover las pasiones personales, o la política de bastidores.

Otras muchas materias enfoqué, como la reserva a personal del Cuerpo, de las Secretarías de Vicepresidencias de Diputaciones, Tenencia de Alcaldías o Delegaciones de Servicio con el nombre para el titular, de Secretario adjunto; determinación de los mayores sueldos para los altos funcionarios de la Administración local por el orden ya expuesto, sin que pueda burlarse esta disposición consignando gratificaciones para el resto del personal, con algunas especiales excepciones respecto de Arquitectos e Ingenieros; capacitación para los funcionarios administrativos demostrada no solo por la aprobación de estudios de bachiller, sino por los especiales de las Escuelas de Administración local, que se implantasen en todas las capitales de distritos universitarios, regidas por un Patronato del que formarían parte representaciones de las Corporaciones contribuyentes y los Colegios del Secretariado local, bajo la presidencia del Rector.

En estas Escuelas, a tenor de lo que llevamos expresado, se expedirían títulos de: a) Funcionarios de Administración local, b) Secretarios de Administración local y c) técnicos de Hacienda y de la Administración local (Interventores y Depositarios).

Se ingresaría mediante examen, requiriéndose: para los estudios del apartado a) cinco años de bachiller, cuando menos, aprobados; para los del b) la Licenciatura de Derecho, y para los del c) haber terminado los de Profesor Intendente o peritomercantil o los de Derecho.

Para obtener uno de dichos tres títulos se requeriría seguir dos cursos semestrales para funcionarios de Administración local y cuatro para Secretarios o Interventores, según el plan de estudios que se fijase en el reglamento dictado para las Escuelas. Los dos primeros cursos de Secretarios e Interventores serían comunes.